



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 1998

Computerunterstützung der Parlamentsarbeit - ein Baustein zum Umbau der Verwaltung

Schwabe, Gerhard ; Vöhringer, Bernd

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-57236>

Journal Article

Accepted Version

Originally published at:

Schwabe, Gerhard; Vöhringer, Bernd (1998). Computerunterstützung der Parlamentsarbeit - ein Baustein zum Umbau der Verwaltung. *Verwaltung Management*, 4(3):140-147.

Computerunterstützung der Parlamentsarbeit - ein Baustein zum Umbau der Verwaltung

Gerhard Schwabe, Bernd Vöhringer

1 Einleitung

Die Diskussion zum Umbau kommunaler Verwaltungen mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologie hat sich bisher auf die verwaltungsinternen Abläufe und den Kontakt zum Bürger konzentriert. Das "Hauptorgan" der Kommune, der Gemeinderat, blieb bisher weitgehend außen vor - zu Unrecht, wie das Projekt Computerunterstützung der Parlamentsarbeit zeigt. Dieser Artikel faßt organisatorische Überlegungen und Erfahrungen bei der Umsetzung der Unterstützung der Gemeinderatsarbeit mit Computern zusammen. Hierzu wird zuerst auf den Umbau der Verwaltung und die neue Rolle der Politik eingegangen. Dann wird die Enabler-Rolle ("Ermöglicher-Rolle") der Informations- und Kommunikationstechnologie für den Umbau der Verwaltung vorgestellt. Aus der Alltagsrealität der Gemeinderatsarbeit wird ein Bedarf für eine Computerunterstützung der Parlamentsarbeit (=Cuparla¹) abgeleitet und die Umsetzung für Stuttgart vorgestellt. Der Artikel schließt mit einer Diskussion der Rolle von Cuparla für die Führung sowie mit einer Vision für die Gemeinderatsarbeit der Zukunft.

2 Umbau der Verwaltung

2.1 Ziele und Grundzüge des Neuen Steuerungsmodells

Das Neue Steuerungsmodell, der Umbau der Verwaltung hin zu einem modernen Dienstleistungsbetrieb, ist in aller Munde, und überall wird an seiner Umsetzung gearbeitet. Von den Verwaltungen wird Effizienz gefordert. Die Gemeinderäte müssen sich mit dieser Entwicklung auseinandersetzen und selbst diesen Prozeß aktiv mitgestalten. Dies ist allerdings auch mit einer neuen Rolle des Gemeinderats verbunden, dessen Arbeit eine Verwesentlichung erfahren soll.

Deutschland ist bei der Diskussion über neue Steuerungsmodelle bei weitem kein Vorreiter. Erst seit Beginn der 90er Jahre wird diese Reformdiskussion bei uns intensiver geführt. Große Verdienste hat hierbei die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (kurz: KGSt) in Köln, die den Blick auf das sogenannte „Tilburger Modell“ in den Niederlanden lenkte, das als Vorbild für neue Steuerungsmodelle auserkoren wurde. Die Entwicklungstrends, die allen diesen Reformansätzen gemein sind, lassen sich wie folgt charakterisieren (Janning 1994a, 9):

1. Innerhalb der Behörden soll es eine stärkere dezentrale Entscheidungsverantwortung geben.
2. Betriebswirtschaftliche Instrumente sollen für eine Neuorientierung der Ergebnisbemessung und beim Entwickeln von Leistungs- und Finanzzielen genutzt werden.
3. Organisatorische Einheiten sollen dezentralisiert und verselbständigt werden. Auch die Privatisierung von öffentlichen Aufgaben wird ernsthaft geprüft.
4. Der Wettbewerbsgedanke soll durch interkommunale Betriebsvergleiche und durch eine stärkere Öffnung für Privatisierungslösungen gestärkt werden.
5. Zwischen Verwaltung und Politik muß sich ein neues Rollenverständnis entwickeln.

¹ Den Autoren ist bewußt, daß ein Gemeinderat formal kein Parlament ist; die Arbeitsweisen, auf die es uns ankommt, ähneln sich aber hinreichend stark, um die Verwendung des Begriffs "Parlament" zu rechtfertigen.

In Deutschland gibt es einen breiten Konsens hinsichtlich der Reformziele des neuen Steuerungsmodells. Ziele einer modernen Verwaltung als öffentliches Dienstleistungsunternehmen sind eine stärkere Kunden- bzw. Bürgerorientierung, mehr Flexibilität, mehr Effizienz und mehr Mitarbeiterfreundlichkeit. Diese Ziele sollen durch den Einsatz neuer betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente erreicht werden (Janning 1994b, 3ff.):

1. Mit der dezentralen Ressourcenverantwortung rücken die Fachämter stärker in den Mittelpunkt des Geschehens. Aufgaben werden von den Querschnittsämtern auf diese verlagert, sie sind ergebnisverantwortlich und erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein bestimmtes Budget.
2. Produktorientierung und Ergebnisverantwortung bilden die Grundlagen des Neuen Steuerungsmodells. Es wird versucht, outputorientierte Kennzahlen zu ermitteln, die eine Leistungs- und Qualitätsmessung und entsprechende Zielvorgaben ermöglichen. Außerdem sollen die Produktkosten ermittelt werden. Diese Produktinformationen stellen für die Kommunalpolitiker wichtige Entscheidungsgrundlagen dar, da sie aussagekräftiger und transparenter sind als reine Inputzahlen im Haushaltsplan.
3. Wichtiger Bestandteil des Neuen Steuerungsmodells ist ein funktionierendes und ausgebaut-tes Controlling und Berichtswesen. Mit der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung muß eine verstärkte Information der Führungsebene über die Erfüllung bzw. Nicht-erfüllung der Vorgaben einhergehen. Controlling ist daher wesentlicher Bestandteil eines neuen Steuerungsinstrumentariums der Leitungsebene.
4. Wettbewerbselemente sollen sicherstellen, daß die Verwaltung auch tatsächlich effizient arbeitet.
5. Die Personalpolitik muß in Zukunft verstärkt auf eine Motivation der Mitarbeiter setzen.

2.2 Eine neue Rolle für die Politik

Die Vorteile des Neuen Steuerungsmodells lassen sich nur erreichen, wenn die Politik sich weitgehend auf die strategischen Aufgaben konzentriert und der Verwaltung große Freiräume im operativen Handeln bei der Umsetzung der Ziele einräumt. Dezentralisierung bedeutet Verzicht auf Einmischung. Genauso wie die Verwaltungsspitze muß auch die Politik dazu bereit sein, den dezentralen Einheiten größere Freiräume im Neuen Steuerungsmodell zu lassen. Die Politik soll sich zukünftig darum kümmern, was gemacht wird, und die Verwaltung darum, wie es gemacht wird. Diese Konzentration auf die Strategien führt allerdings zu einer Veränderung der politischen Tätigkeit. Die Gemeinderäte sollen sich nicht mehr in langwierige Diskussions-sionen verlieren, sondern die Politik soll im einzelnen

- die Unternehmensphilosophie, die Führungsstruktur und die Rahmenbedingungen für eine optimale Verwaltungsleistung festlegen,
- Ziele setzen, d.h. Leistungsaufträge erteilen,
- den Fachbereichen der Verwaltung Produktbudgets und Handlungsspielräume zur Erfüllung ihres Leistungsauftrags übertragen und
- die Erfüllung der Leistungsaufträge laufend kontrollieren und die Aufträge erforderlichen-falls anpassen.

Die Verwaltung soll den Leistungsauftrag erfüllen und der Politik laufend über Auftragsvollzug und Abweichungen berichten (Stahlmann 1996, 7). Wichtig ist dabei, daß den Gemeinderäten ein Instrumentarium an die Hand gegeben wird, das es ihnen ermöglicht, sich auf die strategischen Fragen zu konzentrieren und die Aufgabenerfüllung der Verwaltung zu kontrollieren.

Die Wähler erwarten jedoch häufig - und werden dies wahrscheinlich auch in Zukunft tun -, daß sich ihre Volksvertreter für Einzelfälle und Details einsetzen. Die Mandatsträger nehmen

daher heute oft Einfluß auf operative Entscheidungen der Verwaltung, was auch ihrem Bürgerauftrag entspricht. Es muß daher nicht nur ein Umdenken bei den Kommunalpolitikern, sondern auch bei den Bürgern einsetzen, wenn die strategische Ausrichtung der Politiker Erfolg haben soll.

Im Gegensatz dazu ist jedoch die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung heute meistens von einem gewissen Mißtrauen geprägt. Wenn die Akteure der Verwaltungsreform nicht erkennen, daß zeitgleich mit der Verwaltungsreform eine Politikreform einhergehen muß, besteht die Gefahr, daß die Verwaltungsreform scheitert. Und wenn der Politik nicht früh genug die Konsequenzen für die eigene Arbeit verdeutlicht werden, ist nicht unwahrscheinlich, daß diese später als Bremser des Reformprozesses auftritt, wenn sie die Konsequenzen erkennt (Richter 1995, 6ff.). Da die Gemeinderäte aufgrund der ihnen in der Gemeindeordnung eingeräumten Rechte jederzeit wieder zu Detaileingriffen in das Verwaltungsgeschehen zurückkehren können, muß die Verwaltung ein Interesse daran haben und dafür sorgen, daß auch die Kommunalpolitiker von dem Neuen Steuerungsmodell profitieren, da sonst die Gefahr besteht, daß diese wieder in das alte System zurückfallen (KGSt 1995, 25).

Kroemer/Malsch (1996, 26ff.) weisen darauf hin, daß die komplexe Umstellung der Verwaltung auf neue Steuerungsverfahren und auf betriebswirtschaftliche Führungsmethoden nur möglich ist, wenn Informationstechnologie eingesetzt wird, da das Management der öffentlichen Verwaltung zu 60 % aus reiner Informationsverarbeitung bestehe.

3 IKT als Enabler für den Umbau der Verwaltung

Im Informationsmanagement wird der Informations- und Kommunikationstechnologie die Rolle eines "Enablers" für organisatorische Änderungen zugesprochen (vgl. z.B. [Krcmar 1996 S. VII, S. 332]): Organisatorische Änderungen werden durch die IKT erst denkbar und möglich; sie geschehen aber nicht automatisch, sondern müssen aktiv vorangetragen werden. Dies gilt gleichermaßen für Unternehmen und Verwaltungen.

Die politische Führung spielt in dreierlei Hinsicht eine Schlüsselrolle beim Umbau der Verwaltung auf der Basis neuer Informations- und Kommunikationstechnologie. Erstens ist der Umbau der Verwaltung als Ganzes ihre genuine Aufgabe. Will sie hiermit Erfolg haben, kann sie diese Aufgabe nicht auf Stabsstellen oder externe Berater delegieren. Zweitens spielt die politische Führung eine Schlüsselrolle bei der Implementierung neuer Informations- und Kommunikationssysteme. Systeme, die nicht nur punktuell sondern über viele Ämter und Bereiche hinweg eingesetzt werden sollen, haben nur dann eine Chance, wenn sie von einem Machtpromotor auf oberster Führungsebene aktiv vorangebracht werden. Gerade hier zögern viele Führungskräfte, weil sie zu wenig Wissen und Erfahrung mit IKT haben; bzw. die anstelle der möglichen organisatorischen Potentiale die technischen Details sehen.

Die Informationsmanagementaufgabe, die zielgerichtet Informationsbedarfe und -angebote erhebt, daraus den Bedarf und die Architektur für Informations- und Kommunikationssysteme ableitet und diese auch umsetzt, wird damit in vielen Kommunen nicht erfüllt. Dabei ist den Kommunen häufig diese Lücke nicht bewußt: Irrtümlich wird die Informationsmanagementaufgabe mit der Aufgabe des Controllers gleichgesetzt und dadurch zu großes Augenmerk auf quantitative Informationen (Haushaltskennzahlen etc.) gelegt. Es sind aber gerade die qualitativen Informationen, auf denen in der Praxis viele Entscheidungen aufbauen und die sich Führungskräfte mangels anderer Informationssysteme nur in mündlichen Gesprächen besorgen können.

Damit ist die dritte Schlüsselrolle der Führungskräfte angesprochen: Führungskräfte bedürfen in hohem Maße der IKT für ihre eigene Arbeit. Die wissenschaftlichen Belege für einen Zusammenhang zwischen einer geschickten Mediennutzung und einer guten Erfüllung der Führungsaufgabe sind zumindest in den USA eindeutig (vgl. Reichwald et al. 1998). Ein genauso deutliche Sprache sprechen die vielen gescheiterten Projekte für die Einführung von Management Informationssystemen. Führungskräfte, Organisationen und Technologie waren nur in seltenen Fällen alle gleichzeitig so weit, daß sich diese Systeme durchsetzen konnten.

Mit dem Aufkommen von Notebooks, Personal Digital Assistants und benutzerfreundlicherer Software sind auf technologischer Ebene Fortschritte zu beobachten. Auf der Ebene der Anwendungssoftware haben sich neben den quantitativ ausgerichteten Transaktionssystemen (Haushaltswesen...) auf qualitative Informationen ausgerichtete Individualsysteme zur Erledigung der Schreibtischarbeit (Textverarbeitung, Zeichnen...) sowie Groupwaresysteme für die Zusammenarbeit in Gruppen und entlang Prozeßketten etabliert. Wenn diese Transaktionssysteme, Individualsysteme und Groupwaresysteme so gebündelt werden, daß sie die standortverteilte Zusammenarbeit von mehreren Personen unterstützen, spricht man von Telekooperationssystemen. Vom Ansatz her sind dies Systeme, welche die Arbeit von Führungskräften optimal unterstützen, denn Führungskräfte haben einen hohen Informations- und Kommunikationsbedarf, arbeiten räumlich verteilt und zu unüblichen Zeiten.

Die Schlüsselrolle der politischen Führung beim Umbau der Verwaltung, bei der Implementierung von Informations- und Kommunikationssystemen und der große Bedarf an Unterstützung der eigenen Arbeit sind Gründe dafür, Telekooperationstechnologie bei den Gemeinderäten einzuführen. Hierzu werden im folgenden Kapitel die Gemeinderatsarbeit und deren Unterstützungsbedarf näher beleuchtet.

4 Alltagsrealität der Gemeinderatsarbeit

4.1 Ort und Zeit

Gemeinderäte halten zwar ihre Sitzungen im Rathaus ab; für die Vorbereitung müssen sie aber zu Hause arbeiten, da sie in der Verwaltung kein Büro haben. Da sie freiberuflich arbeiten, bereiten sie sich abends und am Wochenende auf ihre Sitzungen und sonstige politische Arbeit vor. Zu dieser Zeit arbeitet aber die Verwaltung nicht und kann deshalb bei der Informationssuche nicht behilflich sein. Wenn die Informationen in der Verwaltung und auf einem Notebook gespeichert vorliegen, dann kann der Gemeinderat dann auf sie zugreifen, wenn er sie benötigt und an verschiedenen Orten arbeiten: zu Hause, im Rathaus, unterwegs oder an seinem Hauptarbeitsplatz.

Die Untersuchungen der Universität Hohenheim zeigen auch, daß ein Gemeinderat zeitlich sehr stark belastet ist: In Stuttgart wurden durch Zeitaufschriebe für die Sitzungsperiode insgesamt über 40 Stunden pro Woche für gemeinderatsrelevante Tätigkeiten ermittelt. Dann erstaunt es nicht mehr, daß für den eigentlichen Hauptberuf im Schnitt nur noch etwas mehr als zwanzig Stunden pro Woche übrig bleiben.

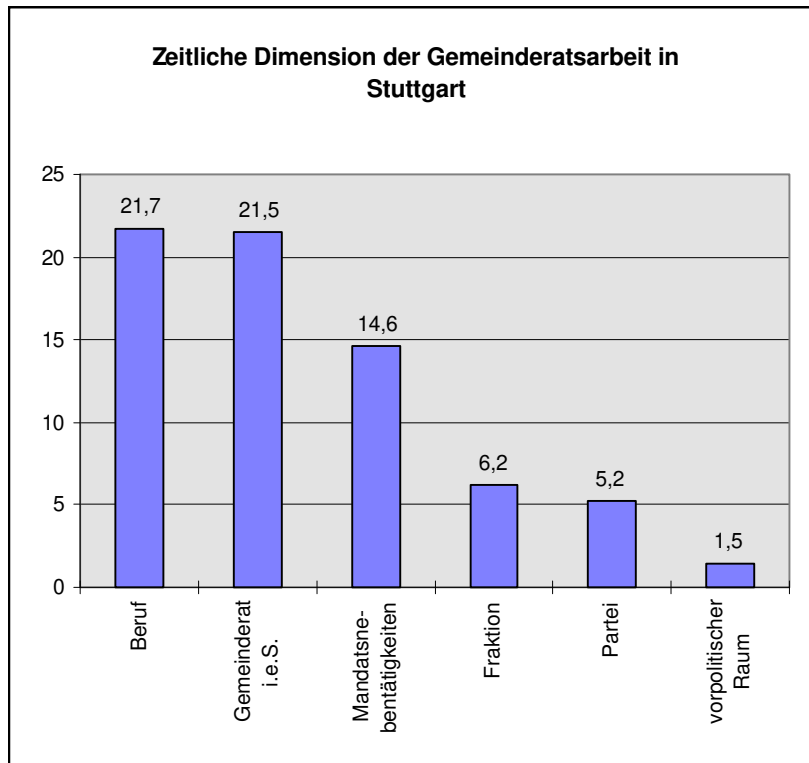


Abbildung 1: Zeitaufwand für die Gemeinderatsarbeit in Stuttgart

Auch in Kornwestheim deuten die ersten Daten auf eine Zeitbelastung von 1-2 Tagen pro Woche für die Gemeinderatsarbeit während der Sitzungsperiode hin. Angesichts dieser hohen Belastung ist es umso wichtiger, daß die verfügbare Zeit des Gemeinderats effizient genutzt wird. Zeit kann beispielsweise dadurch verschwendet werden, daß mehrmals erfolglos versucht wird, andere Gemeinderäte telefonisch zu erreichen, um Termine zu vereinbaren oder um nacheinander allen Gemeinderäten die gleiche wichtige Information weiterzugeben. Hierzu sind elektronische Post, das Faxgerät oder elektronische Terminkalender geeigneter.

Auch die langwierige Suche nach Informationen und die Versuche, eine eigenen Ablage aufzubauen und aktuell zu halten, sind häufig eine Zeitverschwendung. Während der Sitzung kann Zeit gespart werden, wenn die Sitzungen besser vorbereitet und besser durchgeführt werden. Auf diese Punkte gehen die nachfolgenden Abschnitte ein.

4.2 Sitzungsgestaltung

Der Gemeinderat verbringt einen Großteil seiner Zeit mit Sitzungen. Deshalb sind hier Schwachstellen von besonderer Bedeutung. Ein typisches Problem ist die schlechte Vorbereitung von Stadträten. Sie müssen dann während der Sitzung durch andere Gemeinderäte oder durch die Verwaltung auf den aktuellen Stand gebracht werden. Es passiert auch immer wieder, daß Stadträte zwei- oder dreimal zum gleichen Thema reden. Wenn man den Gemeinderäten einen guten Willen unterstellt, dann können durch eine bessere Sitzungsvorbereitung und eine bessere Dokumentation von Sitzungsergebnissen viele Probleme außerhalb von Sitzungen gelöst werden und damit für (fast) alle Beteiligten viel Zeit gespart werden.

Während der Sitzung streiten sich viele Gemeinderäte um eine sehr begrenzte Redezeit. Dies führt dazu daß sich der einzelne gleichzeitig immer wieder langweilt (z.B. wenn andere abschweifen) und in seiner Beteiligungsmöglichkeit gehindert fühlt. Ein schlechte Moderation des Sitzungsleiters führt zu einer noch höheren Unzufriedenheit bei den Gemeinderäten.

Der Einsatz von Technologie kann hier hilfreich sein, wenn er zu einer Verbesserung der Partizipation, besseren Strukturierung der Gemeinderatsarbeit und zu einer rationaleren Sitzungsgestaltung verwendet wird.

Ein grundlegendes Problem ist es, daß Sitzungen derzeit häufig dazu "mißbraucht" werden, um Informationen zu verteilen, anstatt sich gemeinsam mit Problemen auseinanderzusetzen. In

Stuttgart wird derzeit versucht, die Sitzungen grundlegend umzugestalten: Statt viele kleine Punkte zu diskutieren, soll sich der Gemeinderat in Sitzungen auf wenige wesentliche Punkte konzentrieren. Erste Erfahrungen deuten darauf hin, daß die Debatten dadurch spannender und inhaltlich gehaltvoller werden. Dies setzt aber voraus, daß der Verwaltung und dem Gemeinderat ein anderes Medium zur effizienten Informationsverteilung und Zusammenarbeit in kleineren Themenbereichen zur Verfügung steht. Der Einsatz von Computern hat in einem solchen Szenario zwei Zwecke: Erstens ermöglicht er die effiziente Verteilung von Informationen (siehe nächster Punkt) und macht dadurch viele Debatten und Rückfragen in Sitzungen überflüssig. Zweitens stellt er elektronisches Moderationsmaterial (elektronische Tafeln, Kärtchen, Abstimmungswerkzeuge ...) zur Verfügung und ermöglicht es dem Gemeinderat, gemeinsam (auch mit Bürgern und der Verwaltung) Lösungen für die wichtigen kommunalen Anliegen zu erarbeiten.

4.3 Informationsversorgung

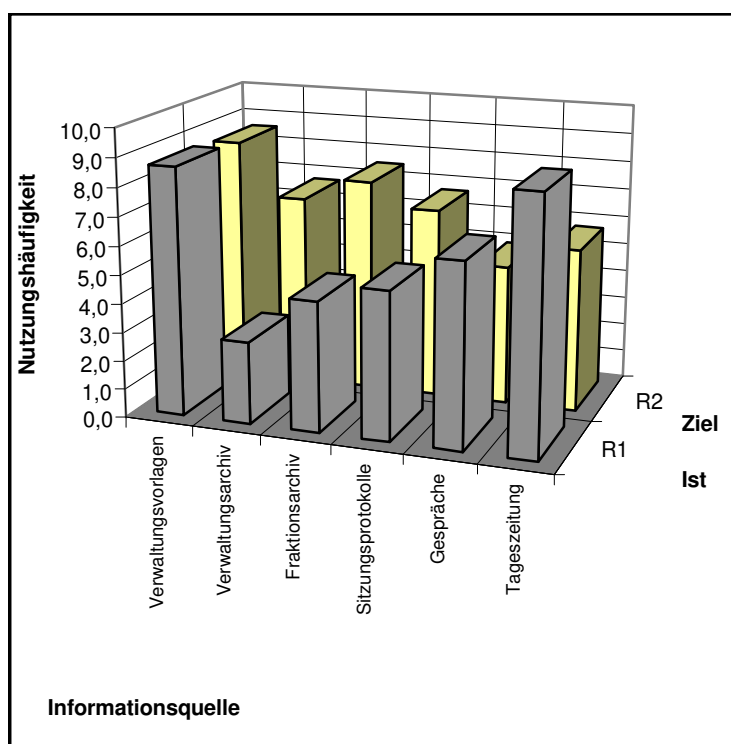


Abbildung 2: Informationsquellen der Gemeinderatsarbeit (Vöhringer 1996)

Kommunalpolitische Arbeit ist zu einem großen Teil Informationsarbeit. In Abbildung 2 werden die heutigen und die durch den Computereinsatz erwarteten Nutzungshäufigkeiten der einzelnen Informationsquellen auf einer Skala von 0 (nie) bis 10 (immer) dargestellt.

Demnach ist die Tageszeitung neben den Verwaltungsvorlagen die wichtigste Informationsquelle für die Gemeinderäte. Außerdem spielen Gespräche mit den verschiedensten Gruppierungen eine große Rolle.

Die folgende Tabelle stellt konkrete Probleme der Informationsversorgung aus Sicht der Gemeinderäte sowie Lösungsansätze dar, die mit Telekooperation möglich werden.

Probleme der Informationsversorgung	
Schwachstellen	Ansatzpunkt für Lösung
Informationszugriff <ul style="list-style-type: none"> • Schlechte und aufwendige Recherchemöglichkeiten • Wichtige Informationen nicht hervorgehoben 	<ul style="list-style-type: none"> • Elektronische Gemeinderatsablage und -archiv • Direkte Recherchemöglichkeiten für Stadträte in Sitzungen und von zu Hause aus
Informationsaufbereitung <ul style="list-style-type: none"> • Unstrukturierte, unverständliche, zu lange oder unübersichtliche Vorlagen 	<ul style="list-style-type: none"> • Erfassung der Vorlagen in Formulare und elektronische Aufbereitung • bessere Abstimmung der Referate bei der Vorlagenerstellung
Umfang der Informationen <ul style="list-style-type: none"> • Die irrsinnige Papierflut 	<ul style="list-style-type: none"> • Jeder Stadtrat erhält alle Informationen elektronisch, aber die für ihn relevanten werden getrennt hervorgehoben
Informationsgleichgewicht mit der Verwaltung <ul style="list-style-type: none"> • Wissensvorsprung der Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Direkter Zugriff der Stadträte auf elektronische Informationsbestände der Verwaltung
Zustellung der Informationen <ul style="list-style-type: none"> • Vorlagen werden sehr kurzfristig zugestellt 	<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Abstimmung der Referate bei der Vorlagenerstellung • Elektronische Zustellung von Vorlagen

Abbildung 3: Probleme der Informationsversorgung

5 Computerunterstützung der Parlamentsarbeit

Da der Gemeinderat ehrenamtlich tätig ist, steht ihm kein Büro im Rathaus zu. Er kann wesentliche Arbeiten wie die Sitzungsvorbereitung nur zu Hause durchführen. Da er noch einen Hauptberuf hat, ist dies bei den meisten nur abends und am Wochenende möglich. Ein Computersystem, das den Gemeinderat entlastet, kann also nur ein Telekooperationssystem sein. Da der Gemeinderat auf die Informationen von zu Hause aus, in den Fraktionsräumen, in den Sitzungsräumen und auch mobil zugreifen können sollte, ist ein mobiles Telekooperationssystem auf der Basis eines Notebooks die geeignetste Plattform. Ein solches Telekooperationssystem entwickeln und erproben derzeit die Universität Hohenheim (Projektkoordinator), der Datenzentrale Baden-Württemberg und ITM GmbH im Auftrag der Deutsche Telekom Berkom GmbH bei der Stadt Stuttgart und der Stadt Kornwestheim.

Die Zusammenarbeit der Gemeinderäte wird in Sitzungen und mobil unterstützt: Sitzungen werden mit dem Group Support System GroupSystems durchgeführt. GroupSystems stellt der Gruppe auf dem Computer Moderationsmaterialien wie elektronische Kärtchen und Moderationswerkzeuge (z.B. zum Bewerten und Abstimmen) zur Verfügung (vgl. Schwabe 1995). Die mobile verteilte Zusammenarbeit wird mit einer mobilen Umgebung auf der Basis von Lotus Notes unterstützt. Sie stellt den Gemeinderäten ihre Informationen zur Verfügung, ermöglicht die Kommunikation über Email und die Kooperation über gemeinsame Arbeitsbereiche und Arbeitskontexte.

Seit Sommer 1997 sind fast alle 60 Gemeinderäte in Stuttgart und seit Oktober 1997 fast alle 26 Gemeinderäte in Kornwestheim mit Notebooks ausgestattet. In Stuttgart und Kornwestheim wurde in der Verwaltung ungefähr gleichzeitig in den Ämtern ein kommunaler Sitzungsdienst zu Vorlagenerstellung eingeführt.

5.1 Softwareidee

Das Verhalten von Gemeinderäten hängt sehr stark von seinem Arbeitskontext ab: Während sie mit Kollegen oder in der eigenen Fraktion noch relativ offen und gelöst sind, dominiert in den Ausschüssen und im Gesamtgemeinderat die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner. Diese verschiedenen Arbeitskontexte bestimmen auch das Kooperationsverhalten und den Informationsaustausch zwischen den Gemeinderäten. Deshalb wurden die Arbeitskontexte zum Kern des Softwareentwurfs gemacht. Erleichternd kam hinzu, daß sich jeder Arbeitskontext eines Gemeinderats leicht durch einen Raum symbolisieren läßt: Das Fraktionszimmer steht für den Arbeitskontext „Fraktion“, das Arbeitszimmer für den Arbeitskontext „zu Hause“, der Ausschußsitzungssaal für den Arbeitskontext „Ausschuß“ etc. Durch die Verwendung einer Raummetapher lassen sich bisher schon praktizierte Verhaltensweisen auf den Umgang mit der Software übertragen. Es ist einem Gemeinderat intuitiv einsichtig, daß ein Dokument allen Fraktionskollegen zugänglich ist, sobald er es in das Fraktionszimmer verschiebt.

In den verschiedenen Räumen befinden sich schon heute Hilfsmittel, die die Zusammenarbeit strukturieren. Wir haben diese Hilfsmittel „Dokumentenaufbewahrungsorte“ genannt. Befindet sich ein Dokument (oder ein ganzer Vorgang) auf dem Dokumentenaufbewahrungsort „Schreibtisch“, dann bedeutet dies, daß der Schreibtischbesitzer dieses Dokument von sich aus bearbeitet, ohne daß es eines weiteren Anstoßes von außen bedarf. Befindet sich das Dokument in der „Ablage“, dann ist das behandelte Thema zwar noch aktuell, es wird aber erst herangezogen, wenn von außen hierzu ein Anstoß kommt. Im „Archiv“ befinden sich die erledigten Vorgänge, auf dem „Sitzungstisch“ die Unterlagen für die nächste Sitzung und am schwarzen Brett "hängen" Bekanntmachungen. Für einzelne Personen mögen einheitliche Dokumentenaufbewahrungsorte überflüssiger Ballast sein; für die Koordinierung der Zusammenarbeit sind sie aber wichtig, da sie zu einheitlichen Erwartungen und abgestimmten Verhaltensweisen führen. Deshalb haben wir diese (und andere) Dokumentenaufbewahrungsorte direkt in das Softwaredesign übernommen.

5.2 Umsetzung

Abbildung 4 zeigt die Cuparla-Eingangshalle mit den Räumen, die den einzelnen Gemeinderäten zur Verfügung gestellt werden. Jeder Raum hat seine eigene Zugangsberechtigung. „Betritt“ ein Gemeinderat das Arbeitszimmer, befindet er sich in seinem individuellen Arbeitskontext, zu dem nur er Zugang hat; der Raum „Fraktion“ steht für seine eigene Fraktion; die anderen Fraktionen sind für ihn unsichtbar. Zu dem „Gemeinderat“ haben alle Gemeinderäte Zugang; in der „Verwaltung“ und der „Bibliothek“ sind alle Dokumente abgelegt, die für Mitarbeiter der Stadt und für die Gemeinderäte offen sind usw.



Abbildung 4: Die Cuparla-Eingangshalle

5.3 Einführung

Die Einführung von Cuparla in Stuttgart und Kornwestheim bedeutete nicht nur eine technische sondern auch eine organisatorische Herausforderung. Bei der Nutzung von Cuparla werden die Fraktionen eine ähnliche Entwicklung durch (vgl. Abbildung 5).

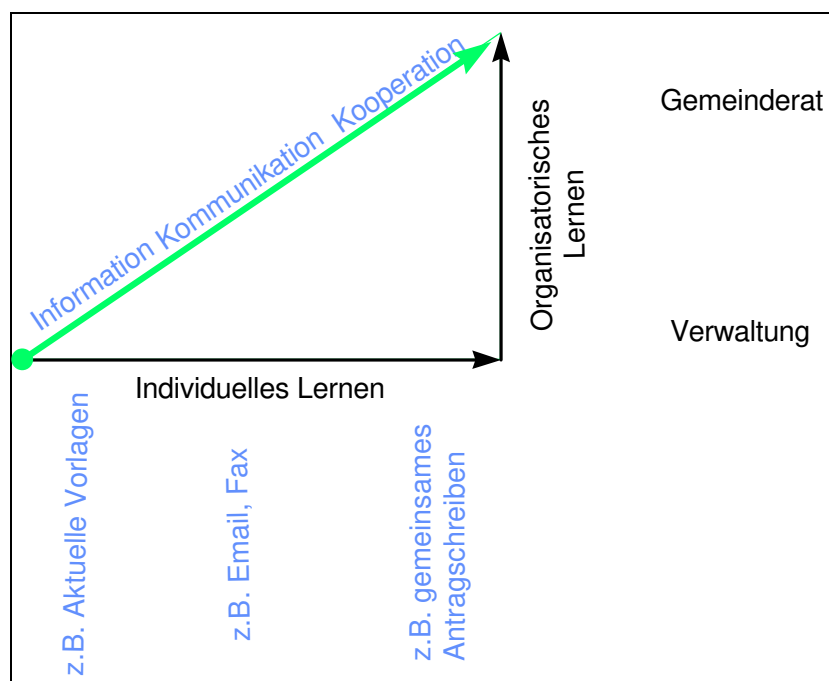


Abbildung 5: Entwicklung der Nutzung von Cuparla

Teleinformation: Die Abbildung stellt die Einführung als ein Fortschreiten von individuellem Lernen (jedes einzelnen Gemeinderats) und organisatorischen Lernen (der Fraktionen, des Gesamtgemeinderats, der Verwaltung) dar. Der Anfangspunkt für die Nutzung ist die Information. Nur wenn die Verwaltung interessante und aktuelle Daten zur Verfügung stellt, wird Cuparla für die Gemeinderäte überhaupt interessant. Die Gemeinderäte betonen, daß die Nutzung des PCs einen deutlichen Mehrwert gegenüber der Nutzung von Papier haben muß. Ein Mehrwert, der den Aufwand zum Erlernen des PCs lohnt, ist nur über die Informationsbereitstellung zu erreichen. Um ausreichend Informationen in digitaler Form zur Verfügung zu stellen, muß in erster Linie die

Ein Mehrwert, der den Aufwand zum Erlernen des PCs lohnt, ist nur über die Informationsbereitstellung zu erreichen. Um ausreichend Informationen in digitaler Form zur Verfügung zu stellen, muß in erster Linie die

Verwaltung einen organisatorischen Lernprozeß durchlaufen. Jeder einzelne Gemeinderat kann dann Informationen abrufen - auch wenn seine Kollegen noch nicht soweit mit dem Lernen sind.

Telekommunikation: Sobald die Gemeinderäte sich angewöhnt haben, die Informationen regelmäßig auf dem Notebook abzurufen, lohnt es sich, über elektronische Post mit den Kollegen zu kommunizieren, denn nun können sie sich einigermaßen sicher sein, daß die Post von den Kollegen auch gelesen wird. Die Disziplin, regelmäßig den elektronischen Briefkasten zu leeren, und die Angewohnheit, mit mehr Personen als bisher zu kommunizieren, bedeutet auch schon einen organisatorischen Lernprozeß auf Seite des Gemeinderats.

Telekooperation: Der letzte, da komplexeste Schritt ist die Kooperation mit Hilfe des Computers. Hierzu zählt die Sitzungsunterstützung, die gemeinsame Dokumentenerstellung, die Gruppendiskussion und die Vorgangsbearbeitung mit Hilfe von Cuparla. Da hier eingeübte Arbeitsweisen angepaßt und neu einzuüben sind, müssen die Fraktionen als Ganzes einen erheblichen Lernprozeß durchmachen. Gleichzeitig profitieren sie auch erheblich davon.

Im Idealfall "wächst" die Software mit dem Anwender mit, d.h. zu Beginn präsentiert sich die Cuparla-Software nur als einfaches Informationssystem und erst allmählich werden die Email zur Kommunikation und die Räume zur Kooperation dazugeschaltet. Dadurch wird der Anwender nicht zu Beginn durch viele Funktionen überfordert, deren Sinn er erst allmählich versteht.

In Stuttgart stehen die meisten Fraktionen noch auf der Ebene der Information oder der Kommunikation. Während eine Fraktion das System schon kooperativ nutzt, experimentieren die anderen noch mit neuen Formen der Zusammenarbeit.

6 Führung und Cuparla

Cuparla ist ein wichtiger Baustein für die Verwesentlichung der Gemeinderatsarbeit. Auch wenn die organisatorischen Konsequenzen von Cuparla derzeit erst erhoben werden, ist schon jetzt absehbar, daß es eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells spielt. Cuparla leistet vor allem einen wesentlichen Beitrag zur Unterstützung der Führungsaufgabe im Gemeinderat. Voraussetzung, um führen zu können, ist eine solide Informationsbasis. Eine verbesserte Informationsversorgung ist daher Voraussetzung für eine Verwesentlichung der Gemeinderatsarbeit, da die Politik sonst die Verwaltung nicht mehr kontrollieren kann, genauso wie andere Kanäle zur Zusammenarbeit mit der Verwaltung, um dem Stadtrat informelle Möglichkeiten außerhalb der Sitzungen zur Einwirkung auf die Verwaltung zu geben; die informelle Kooperation des Gemeinderats mit Verwaltungsteilen ist zwar bei der Verwesentlichung der Gemeinderatsarbeit in Reinform nicht so vorgesehen, hat sich aber selbst in dem von der UNESCO ausgezeichneten Vorbild Christchurch so eingespielt (vgl. Grünenfelder 1997). Die Informations- und Recherchemöglichkeiten in Cuparla unterstützen dieses Informationsanliegen, das von den Gemeinderäten auch als zentrale Erwartungshaltung an die Computerunterstützung geäußert wurde. Diese verbesserte Informationsversorgung schafft Vertrauen, das Tun der Verwaltung wird transparenter. Und dieses Vertrauen ist nötig, wenn vom Gemeinderat erwartet wird, daß er eine Verwesentlichung seiner Arbeit vornimmt, daß er sich auf das „Was“ konzentriert und der Verwaltung das „Wie“ überläßt. Mit Unterstützung von Cuparla können die Gemeinderäte das Vertrauen entwickeln, daß die Verwesentlichung der Arbeit nicht auf Kosten ihrer Entscheidungsfähigkeit, Einflußmöglichkeiten und Kontrolle geht.

Analog zu Ulrichs (1990, 13ff.) Konzept der Unternehmungsführung kann Führung verstanden werden als „Inbegriff aller Handlungen der Gestaltung und Lenkung ... sozialer Systeme“. Kommunalpolitische Führung hat daher die Aufgabe, das System Kommune zu gestalten. Lenkung erfolgt als Inbegriff aller Handlungen, die auf die Erreichung eines zweck- und zielgerichteten Verhaltens des Gesamtsystems Kommune ausgerichtet sind. Der Kern der Gemeinderatsarbeit besteht in der Gestaltung der Kommune. Im Rahmen einer verwesentlichten Gemeinderatsarbeit erarbeiten die Politiker Vorschläge und Anträge für die Zukunft ihrer Gemeinde. Lenkungsprozesse dienen dazu, die Handlungen der Verwaltung in Richtung der vereinbarten Ziele zu bestimmen und zu kontrollieren.

Nach Ulrich wird der Führungsprozeß primär als Vorgang der Informationsbearbeitung gesehen (vgl. Abbildung 6) Institutionell wird Führung demnach als ein System aufgefaßt, „das Eingangs-Informationen in Ausgangs-Informationen transformiert, diese an ausführende Systeme weitergibt und über deren Tätigkeiten wiederum Informationen aufnimmt und verarbeitet“. Ausgangs-Informationen haben Entscheidungs-Charakter und Eingangsinformationen umfassen sowohl die entscheidungsrelevanten Tatbestände als auch Kontroll-Informationen, die im Prozeßablauf anfallen.

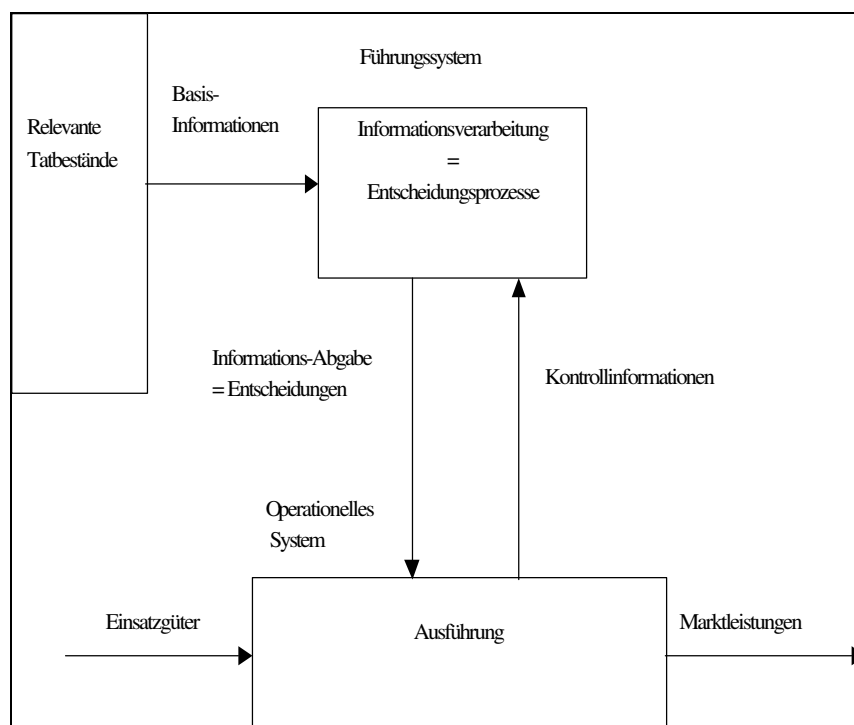


Abbildung 6: Führung als Informationsbearbeitung (Ulrich 1990, 15)

Cuparla kann einen wesentlichen Beitrag leisten, die oben beschriebenen Führungsaufgaben und –prozesse in der Politik zu unterstützen:

Cuparla ermöglicht den Zugriff auf eine breite Palette an Basisinformationen. Aktuelle und historische Vorlagen und Protokolle können abgerufen werden, im Internet können Sachverhalte recherchiert werden, Daten des statistischen Amtes der Stadt Stuttgart sind verfügbar und in Fraktionsarchiven können die Aktivitäten und Informationen der eigenen Fraktion zu einem bestimmten

Thema durchsucht werden. Entscheidender Vorteil der Computerunterstützung ist, daß diese Basisinformationen umfangreicher und aktueller verfügbar sind.

Einen wichtigen Baustein im Neuen Steuerungsmodell stellt das Berichtswesen dar, das der Führungsebene Kontrollinformationen über die Ausführung von Beschlüssen und Verträgen liefert. Cuparla unterstützt die Gemeinderäte bei dem Umgang mit Kontrollinformationen, indem in elektronischen Archiven auf Berichte zugegriffen werden kann, die von der Verwaltung

erstellt wurden. Auch Daten des statistischen Amtes der Stadt Stuttgart können wichtige Kontrollinformationen darstellen. Diese Kontrollinformationen fließen wiederum in den Entscheidungsprozeß der politischen Führungskräfte mit ein, und auf der Grundlage der vorhandenen Basisinformationen werden Entscheidungen gefällt. Insgesamt ist zukünftig aber sicher der Bereich des Berichtswesens in Cuparla auszubauen, wenn dieses dem Anspruch eines umfassenden Systems der Führungsunterstützung in der Politik gerecht werden will.

Der eigentliche Entscheidungsprozeß als Prozeß der Informationsverarbeitung ist ein vielschichtiger und hochkomplexer Prozeß, der viele Aktivitäten einschließt, der aber durch Cuparla umfassend unterstützt wird. So wird die Kommunikation innerhalb der Fraktion durch E-Mail-Einsatz und gemeinsame Arbeitsbereiche gefördert. Zur Entscheidungsvorbereitung können Informationen an die gesamte Fraktion versandt werden. Die Entscheidungsfindung wird durch gemeinsame Arbeitsbereiche unterstützt, in denen die Kommunalpolitiker Anträge verfassen und Beiträge zu Diskussionsforen liefern können. Diese Kooperationsunterstützung spielt eine große Rolle, da sie kreative Prozesse fördern kann, die wiederum zu einer Politik führen können, die sich weniger mit den Details als vielmehr mit der Gestaltung ihrer Kommune befaßt. Neben dieser asynchronen Kooperationsunterstützung bietet Cuparla auch eine synchrone Kooperationsunterstützung in Form von CATeam-Sitzungen an, die vor allem bei Workshops und Strategiesitzungen einen großen Nutzen erbringt. Auch koordinierende Tätigkeiten im Entscheidungsprozeß werden mit dem Computer unterstützt. So können mit Hilfe des Gruppenterminkalenders z.B. Termine für eine Sitzung abgestimmt werden, die der Entscheidung in einer Angelegenheit dient.

Die Ergebnisse des Informationsverarbeitungsprozesses der politischen Führung werden als Entscheidungen dem operationellen System der Verwaltung mitgeteilt. Die Verwaltung hat die vereinbarten Ziele unter Einsatz eines ebenfalls vereinbarten Inputs zu erreichen. Sie muß entscheiden, wie diese Ziele umgesetzt werden. Eine kontinuierliche Information über die Umsetzung fließt in Form des Berichtswesens als Kontrollinformation zurück an das politische Führungssystem.

Cuparla ist darüber hinaus ein wesentliches Medium im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells. Es führt zu einer aktiven Unterstützung der organisatorischen Veränderungsprozesse und fördert somit das Neue Steuerungsmodell. Cuparla zwingt die Gemeinderäte, sich Gedanken zu machen, wie sie denn dieses System einsetzen wollen. Der IKT-Einsatz in der Politik erfordert organisatorische Veränderungen. Die Kommunalpolitiker werden dabei angeregt, ihre Arbeit grundsätzlich zu überdenken. Die Organisationsentwicklungsprozesse im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells und in Cuparla stehen somit in einem positiven, unterstützenden Verhältnis zueinander.

Insgesamt gesehen stellt Cuparla den Werkzeugkasten zur Verfügung, mit dem der Gemeinderat seine Arbeit effektiver und effizienter ausführen kann. Entscheidend ist aber, daß die Gemeinderäte im Umgang mit den Werkzeugen geschult werden und sich Gedanken machen, wie sie denn diese Werkzeuge einsetzen wollen und können. Cuparla bietet bei Nutzung seiner Möglichkeiten eine große Chance für die Gemeinderäte, in einer Zeit, in der sie mit einer Informationsüberflutung, einer zeitlichen Überbeanspruchung und Bestrebungen der Verwaltungen, ihre Zuständigkeit auf die wesentlichen Themen zu beschränken, zu kämpfen haben, sicherzustellen, daß sie die Entscheidungskompetenz und -fähigkeit in der Hand behalten. Cuparla kann ein Korrektiv sein zu den übermächtigen Verwaltungen und kann helfen, das in den

letzten Jahren in Richtung der Verwaltungen verschobene Machtgleichgewicht wieder mehr ins Lot zu bringen.

7 Ausblick: Die Parlamentsarbeit der Zukunft

Wie sieht nun aber die Parlamentsarbeit der Zukunft aus? Wie verändert sich die Gemeinde-ratsarbeit, wenn die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodell mit IKT-Unterstützung in einer fortgeschrittenen Phase angekommen ist?

Der Stadtrat im neuen Jahrtausend wirft morgens nach dem Frühstück einen Blick in seinen persönlichen Laptop, der mit dem Rechner in der Verwaltung verbunden ist. Übersichtlich werden ihm die neuesten Steuerungsinformationen präsentiert. Mit Farbmarkierungen wird angezeigt, welche Segmente der Stadt bzw. der Stadtverwaltung im grünen, welche im gelben und welche im roten Bereich sind. Darunter liegt ein ausgeklügeltes Berichtswesen, das die Daten für die Führungsgremien aufbereitet. Der Gemeinderat vereinbart mit der Verwaltung im Rahmen des Contracting regelmäßig Finanz- und Leistungsziele, über deren Erreichung kontinuierlich berichtet wird. Der einzelne Stadtrat hat dann die Möglichkeit, ausgehend von dieser hochaggregierten Ebene top-down tiefer in einzelne Gebiete einzusteigen und nachzuforschen, welche Details zu den Abweichungen führen. In dieses Berichtswesen können die unterschiedlichsten Kennzahlen einfließen, die sowohl Leistungen der Verwaltung als auch allgemeine Informationen zur Situation in der Stadt beschreiben. So sind z.B. Informationen über die Entwicklung der Arbeitsplätze bzw. der Arbeitslosigkeit, die Kriminalitätslage, die Zahl der Sozialhilfeempfänger etc. steuerungsrelevant. Bei Abweichungen größerer Relevanz oder beim Erreichen kritischer Werte erscheint dies im oben erwähnten Farbschema. Die Verwaltung macht dann automatisch Vorschläge, welche Anpassungen nötig sind, um die Zielerreichung zu gewährleisten. Je nach Bedeutung wird dann asynchron oder in Gremien über diese Anpassungsmaßnahmen diskutiert und entschieden.

Am Wochenanfang ruft der Stadtrat den Gruppenterminkalender seiner Fraktion auf und kann darin sehen, bei welchen Terminen die Fraktion vertreten sein muß und welche davon schon an Fraktionskollegen vergeben sind. Der Stadtrat wählt sich selbst die Termine aus, bei denen er teilnehmen möchte, und trägt dies entsprechend im Fraktionskalender ein. Damit konnte das früher übliche Verfahren, daß Termine während den Fraktionssitzungen vergeben werden, abgeschafft werden, und unter Zuhilfenahme gemeinsamen Materials in Form des Gruppenterminkalenders wird jedem Stadtrat eine Selbstkoordination ermöglicht.

Wenn ein Stadtrat sich eines Themenkomplexes annehmen und einen Antrag für eine Grundsatzdebatte ausarbeiten möchte, dann leistet er die nötige Vorarbeit mit Hilfe der Computerunterstützung. Er setzt im Internet Agenten ein, die ihm selbständig die nötigen Hintergrundinformationen für das Thema beschaffen. In einem geschlossenen Forum im Internet führt er mit ausgewählten Bürgern, Partei- und Fraktionsmitgliedern eine Vordiskussion zum Thema, um weitere Ideen zu generieren. Und in einem CATeam-Workshop werden weitere Ideen gesammelt und diese in ein Konzept gegossen. Auch die Einbeziehung von Organisationen und Verbänden erfolgt mit elektronischer Unterstützung. Angefangen vom E-Mail-Kontakt bis hin zu gemeinsamen Foren mit externen Organisationen findet ein reger elektronisch unterstützter Austausch statt.

Der Gemeinderat konzentriert sich zukünftig auf seine Aufgabe der strategischen Steuerung. Dennoch ist ihm bewußt, und das wird auch von den Bürgern so erwartet, daß er nach wie vor die Rolle des Bürgeranwalts ausüben muß. Um die wertvolle Sitzungszeit aber nicht mit sol-

chen – berechtigten (schließlich muß der Gemeinderat ja gelegentlich der Verwaltung auch bei der Ausführung der Beschlüsse „auf die Finger klopfen“) – Detailproblemen zu verschwenden, sondern Grundsatzdebatten zu ermöglichen, werden diese Themen außerhalb der Sitzungen – aber öffentlich! – behandelt. Der einzelne Stadtrat stellt daher seine Anfrage in ein öffentliches elektronisches schwarzes Brett ein, wo ihm dann später auch die Verwaltung antwortet. Diese Fragen und Antworten werden zusätzlich im örtlichen Amtsblatt veröffentlicht, damit jeder Bürger weiß, daß die Gemeinderäte sich trotz der Steuerungsaufgabe auch noch um die konkreten Sorgen und Nöte der Bürger kümmern. Wenn die Antworten der Verwaltung unbefriedigend oder ausweichend (was schon mal vorgekommen sein soll) ausfallen, wird nochmals in dem elektronischen Forum nachgehakt. Wenn auch dies nicht weiterhilft, folgt entweder ein Antrag oder doch eine Diskussion in den Sitzungen.

Genau das gleiche Verfahren wird zukünftig mit Verständnisfragen angewandt. Fragen zu einzelnen Themen, die im Gemeinderat behandelt werden, werden vorab in öffentliche elektronische Foren zu diesem Thema eingereicht, wo auch die Verwaltung ihrer Antworten einstellt. Dies setzt natürlich voraus, daß die Gemeinderäte sich mit den Vorlagen vor der Sitzung beschäftigt haben. Im Gemeinderat des nächsten Jahrtausends wird folglich eine höhere Disziplin nötig sein. Aber die Verwaltung kann sich dann auch nicht mehr wie während Sitzungen auf eine Position zurückziehen, wonach sie eine Frage spontan nicht beantworten kann, sondern es ist genügend Zeit, fundierte Antworten zu geben. Im Gemeinderat fällt somit die Fragerunde weg, und die Fraktionen und die Verwaltung können sich auf die Diskussion der Analyse und der Lösungsvorschläge konzentrieren.

Zusammenfassend wird im Gemeinderat 2000+ nach dem Grundsatz verfahren, daß Informationen elektronisch und Meinungen persönlich im Plenum ausgetauscht werden. Dies führt zu einer stärkeren Trennung der Informationsarbeit von der Lösungsarbeit. Die in Zukunft wesentlich verbesserte Informationsversorgung der Entscheidungsträger und der Fokus auf strategische Themen werden einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Kommunen für die großen Herausforderungen zu wappnen.

8 Literatur

Grünenfelder, P. (1997): Die Rolle der politischen Führung im New Public Management: am Beispiel von Christchurch, Bern 1997

Janning, H. (1994a): Bürgernah, gewinnbringend und effizient - die Steuerungskriterien einer modernen Kommunalverwaltung? In: Handbuch Kommunale Politik. Hrsg.: Raabe. Stuttgart, Juni 1994, I/D 1.1 S. 1-12.

Janning, H. (1994b): Grundsätze neuer Steuerungsmodelle. In: Handbuch Kommunale Politik. Hrsg.: Raabe. Stuttgart, Juni 1994, I/D 2.1 S. 1-14.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1995): Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz. Bericht Nr. 10 (1995), Köln.

Krcmar, H. (1997): Informationsmanagement, Springer Heidelberg 1997.

Kroemer, B.; Malsch, B. (1996): Übergang zu einer neuen Steuerung in der Stadtverwaltung Coswig. In: Handbuch Kommunale Politik. Hrsg.: Raabe. Stuttgart, Februar 1996, I/D 2.4 S. 1-30.

Reichwald, R.; Möslin, K.; Sachenbacher, H.; Englberger, H.; Oldenburg, S. (1998): Telekooperation, Springer Berlin et al. 1998.

Richter, R. (1995): Gefahren öffentlicher Verwaltungsreformprozesse - Öffentliche Verwaltungsreformprozesse vom Scheitern bedroht? In: Handbuch Kommunale Politik. Hrsg.: Raabe. Stuttgart, November 1995, I/D 3.1 S. 1-30.

Schwabe, G. (1995): Objekte der Gruppenarbeit - ein Konzept für das Computer Aided Team, Gabler, Wiesbaden 1995.

Stahlmann, H. (1996): Verwaltungsreform ist auch Politikreform. In: Handbuch Kommunale Politik. Hrsg.: Raabe. Stuttgart, Februar 1996, I/D 3.2 S. 1-14.

Ulrich, H. (1990): Unternehmungspolitik, Bern/Stuttgart 1990

Vöhringer, B. (1996): Gemeinderatsarbeit heute und Erwartungen an die Unterstützung durch den Computer, Diplomarbeit, Stuttgart 1996